

Parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes.

Ein Beitrag zur Desillusionierung

Die Geschichte der bundesdeutschen Nachrichtendienste lässt sich auch als Geschichte ihrer mangelnden parlamentarischen Kontrolle schreiben. Die regelmäßigen – und zumeist nur durch Whistleblower und Recherche investigativer Journalistinnen und Journalisten offenbar werdenden – Verfehlungen und Skandale der Geheimdienste sind Auslöser für Debatten über die prinzipielle Kontrollierbarkeit von Geheimdiensten sowie über die Ausgestaltung konkreter (parlamentarischer) Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gewesen.

Die in Folge der Selbstaufdeckung des Terrornetzwerkes des *Nationalsozialistischen Untergrunds* (NSU) im November 2011 begonnene gesellschaftliche und politische Debatte um die Rolle der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern stellt insoweit keine Besonderheit dar. Neu ist lediglich, dass inzwischen von einer breiteren Öffentlichkeit die Existenzberechtigung einer Inlandsgeheimdienstinstitution *Verfassungsschutz* (organisiert in aktuell 16 Landesbehörden sowie den Bundesbehörden *Bundesamt für Verfassungsschutz* und *Militärischer Abschirmdienst*) insgesamt in Zweifel gezogen wird.

Nach inzwischen rund eineinhalb Jahren, in denen die Aufklärungsbemühungen in vier Untersuchungsausschüssen, diversen Regierungskommissionen und einer lebhaften öffentlichen Debatte laufen, lässt sich als Zwischenfazit vertreten, dass die Verfassungsschutzbehörden maßgeblichen Anteil am Entstehen, dem erfolgreichen Untertauchen und der fehlenden Entdeckung der Existenz eines rechten Terrornetzwerkes in der Bundesrepublik Deutschland haben.¹ Dieser bis heute nicht abschließend zu beschreibende Anteil hat zum massiven Vertrauensverlust der Institution *Verfassungsschutz* beigetragen und Zweifel am nachrichtendienstlichen Instrumentarium und besonders dem Instrument der sogenannten Vertrauenspersonen (V-Leute) genährt. Im politischen Raum wird deshalb erstmals seit 1990 auch die vollständige Abschaffung aller Geheimdienste, inklusive des Inlandsgeheimdienstes² sowie die Auflösung und anschließende Neugründung als Inlandsaufklä-

- 1 Der Fokus der öffentlichen Debatte, der sich zu großen Teilen an Defiziten der Arbeit unterschiedlicher Verfassungsschutzbehörden festmacht, unterschätzt jedoch systematisch die Rolle der Ermittlungsbehörden von Polizei und Staatsanwaltschaften und deren massive Versäumnisse bei der Aufklärung der zahlreichen Verbrechen des NSU. Die Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf einen fehlenden Informationsaustausch zwischen Behörden sowie auf organisatorische und methodische Defizite der Ermittlungs- und Aufklärungsarbeit blendet zudem den institutionellen Rassismus aus, der die Ermittlerinnen und Ermittler bei der über Jahre andauernde Mord- und Anschlagsserie zielgerichtet auf die Opfer und ihr Umfeld, aber niemals in Richtung einer aus rassistischen Motiven mordenden Gruppierung wies.
- 2 DIE LINKE, Bundesvorstand (2013): 82.

zung mit deutlich beschnittenen Befugnissen³ diskutiert und gefordert. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben ergänzend auch den Verzicht auf den Einsatz von V-Leuten zum Gegenstand ihres Wahlprogramms auf Bundesebene gemacht.⁴

Die Debatte hat – wie im Fall vorhergehender, öffentlich gewordener Verfehlungen von Geheimdiensten – auch die Diskussion um Möglichkeiten, Grenzen und die derzeitige Ausgestaltung parlamentarischer Kontrolle des Verfassungsschutzes beflügelt. Selbst diejenigen politischen Akteure in den Parlamenten, die an der Inlandsgeheimdienstinstitution Verfassungsschutz festhalten wollen, drängen auf mehr bzw. bessere Instrumentarien der parlamentarischen Kontrolle.⁵

Eine Kontrolle der bundesrepublikanischen Geheimdienste krankt seit deren Errichtung – ob als Auslandsgeheimdienst BND, Bundeswehrgeheimdienst MAD oder in Form der zahlreichen Verfassungsschutzbehörden der Länder – an zwei zentralen Problemstellungen: Es fehlt den parlamentarische Kontrolle ausübenden Personen zum einen an ausreichenden Informationen über Gegenstand, Arbeitsweise und Arbeitsinhalte der zu kontrollierenden Institutionen und zum zweiten an geeigneten Instrumenten der Kontrolle. Christoph Gusy hat dies treffend zusammengefasst: «Die parlamentarischen Kontrollinstanzen sind nicht nur blinde Wächter; sie sind auch Wächter ohne Schwert.»⁶

Zur Geschichte parlamentarischer Kontrolle des Verfassungsschutzes

Die Ursprünge der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste inklusive des Verfassungsschutzes gehen auf die Gründungszeit der Bundesrepublik zurück. Bereits 1956 hatte Konrad Adenauer auf Bundesebene ein «Parlamentarisches Vertrauensmännnergremium» mit Vertretern aller Fraktionen und unter seinem Vorsitz eingerichtet. Dessen Beschränkungen bis hin zu einer mangelnden gesetzlichen Verbriefung von Rechten der Mitglieder wurden bald offenbar, führten aber erst am 11. April 1978 zur Verabschiedung des *Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes* und damit zur verfassungsrechtlich sauberen Entstehung der *Parlamentarischen Kontrollkommission* (PKK) auf gesetzlicher Grundlage.⁷ In den Jahren 1992⁸ und 1999⁹ wurden deren Befugnisse in Richtung von Auskunfts-, Akteneinsichts- und Besuchsrechten bei den Diensten erweitert,¹⁰ 1999 inklusive der Umbenennung der bisherigen Kontrollkommission

3 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2013): 3.

4 Ebd, 3f.

5 Beispielhaft angeführt sei hier Rüdiger Erben, Innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt. Dieser sprach sich dafür aus, die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes auszuweiten: «Was wir brauchen, ist eine systematische und strukturelle Kontrolle [des Verfassungsschutzes], die sich nicht auf die Prüfung einzelner Vorfälle und Zufallsfunde erschöpft.» Im Internet: <http://www.ruediger-erben.de/index.php?nr=2868&menu=1>, eingesehen am 10.05.2013.

6 Gusy (2008): 38f.

7 Penner (2000): 105f.

8 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes und zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 27.05.1992.

9 Gesetz zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien vom 17.06.1999.

10 Bull (2008): 751 sowie Shirvani (2010): 100.

in *Parlamentarisches Kontrollgremium*. Erst im Jahr 2009 – das heißt mit einem deutlichen zeitlichen Abstand zu dem massiven Zuwachs an Befugnissen für die Geheimdienste im Nachgang der Terroranschläge des 11. September 2001 – wurde das entsprechende Regelwerk vollständig abgelöst. Der Bundesgesetzgeber schuf mit dem *Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes* vom 29. Juli 2009 die Grundlage für das heutige Kontrollregime. Mit dem ebenfalls verabschiedeten *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* vom 17. Juli 2009 wurde zudem ein Artikel 45d eingefügt, mit dem das vom Bundestag einzusetzende Kontrollgremium in den Verfassungsrang erhoben wurde.¹¹ Beide Gesetzesvorhaben führten – bei «maßvoller»¹² bzw. «behutsamer»¹³ Erweiterung der Befugnisse des Kontrollgremiums – nicht zu einer grundlegenden Veränderung der bisherigen Kontrollpraxis. Kritikerinnen und Kritiker bemängeln, ein «beherzteres Vorgehen des Gesetzgebers [wäre] wünschenswert gewesen»,¹⁴ das Gremium bleibe, trotz aller Reformbemühungen, «der Kuscheltiger der Geheimdienste».¹⁵

Für die Länder stellt sich das Bild – bei aller Unterschiedlichkeit im Rahmen der föderalen Struktur – ähnlich dar. Die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes begann hier in der Hansestadt Hamburg mit der Novellierung ihres Verfassungsschutzrechtes in den 1970er Jahren.¹⁶ Mittlerweile liegen in allen Bundesländern gesetzliche Regelungen vor, die den Landesparlamenten die Befugnisse zur Kontrolle der jeweiligen Verfassungsschutzbehörden zuweisen und dafür die Schaffung eines ständigen Ausschusses, einer parlamentarischen Kontrollkommission oder eines entsprechenden Gremiums vorsehen.¹⁷ Die Regelungen orientierten sich zum Entstehungszeitpunkt zumeist an den bundesgesetzlichen Bestimmungen. Aufgrund von zwischenzeitlich erfolgten Veränderungen auf Ebene des Bundes, ist die Regelungstiefe in den Bundesländern heute jedoch sehr unterschiedlich.¹⁸

Systematische Anmerkungen und ein Blick in die (sachsen-anhaltische) Praxis

Die parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste findet ihren Grund im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), dem Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) und in der Bindung jeglichen staatlichen Handelns an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG).¹⁹ Staatliches Handeln, auch geheimdienstliches, bezieht einen zentralen Teil seiner Legitimation überhaupt erst dadurch, dass es einer Kontrolle durch Parlamente und Gerichte unterzogen ist. Fehlt diese Kontrolle oder ist sie unzureichend ausgeprägt, so steht auch die Legitimation staatlicher Gewalt in diesem Feld insgesamt in Frage: Parlamentarische Kontrolle ist mithin «ein zentrales Bindeglied zwischen Gewaltenteilung und Demokratieprinzip» und keinesfalls «Ausdruck eines speziellen Misstrauens gegen die Exekutive oder bestimmte Behörden, sondern

11 Christopeit/Wolff (2010): 78f.

12 Ebd., 91.

13 Shirvani (2010): 103.

14 Ebd.

15 Busch (2012): 6.

16 Peitsch/Polzin (2000): 388.

17 Wittmoser (2012): 113.

18 Dazu im Detail: Wittmoser (2012): 114-154.

19 Gusy (2008): 38 und Christopeit/Wolff (2010): 90.

vielmehr eine allgemeine, im Einzelfall nicht näher begründungsbedürftige Funktionsbedingung der parlamentarischen und gewaltenteilenden Demokratie». ²⁰

In der Frühphase der Bundesrepublik dominierte die Auffassung, Nachrichtendienste schränkten aufgrund ihrer bloßen Tätigkeit des Beobachtens und mangels polizeilicher Eingriffsbefugnisse die Grundrechte der Betroffenen durch ihr Handeln nicht ein. Entsprechend seien Eingriffsermächtigungen auch nicht gesetzlich zu kodifizieren. Diese Position gilt heute als überholt. ²¹ Grundrechtseingriffe von im Geheimen operierenden Behörden bedürfen wie jeder Grundrechtseingriff selbstverständlich einer gesetzlichen Grundlage.

Insoweit erst durch Kontrolle staatlichen Handelns dessen Legitimation gewährleistet werden kann, sind verschiedene Arten von Kontrolle zu unterscheiden: Verwaltungsintern soll zunächst die umfassende Fachkontrolle durch Vorgesetzte und Dienstaufsichtsbehörden wirksam werden. Inwieweit bei den Verfassungsschutzbehörden in der Vergangenheit Fachkontrolle tatsächlich umfassend und vor allem wirksam ausgeübt wurde, mag angesichts der – nicht nur durch die Erkenntnisse über V-Personen aus dem Umfeld des NSU offenbar gewordenen – eklatanten Defizite insbesondere bei der Auswahl von Beobachtungsobjekten, beim Führen von V-Personen und der Aktenablage und -archivierung hier dahingestellt bleiben. Zweifel sind jedoch angebracht.

Diese interne Kontrolle wird ergänzt um die Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte (Rechtskontrolle) und das Parlament (politische Kontrolle). ²² Die Rechtskontrolle ist – obwohl originär die Justiz für das Wachen über die Einhaltung von Gesetzen beim Handeln der Exekutive zuständig ist – im Bereich der Geheimdienste kaum ausgeprägt. Betroffene nachrichtendienstlicher Maßnahmen erhalten allenfalls nach deren Abschluss, faktisch jedoch kaum, Auskunft über Grundrechtseingriffe zu ihren Lasten. ²³ Ebenso wenig werden Betroffenen im Regelfall Informationen darüber zugänglich gemacht, dass – und falls ja, welche – Informationen von der jeweiligen Verfassungsschutzbehörde von ihnen gespeichert wurden. Eine effektive rechtliche Kontrolle ist so im Bereich der Geheimdienste kaum gegeben. Weil

20 Gusy (2008): 37.

21 Gusy (2011): 125.

22 Peitsch/Polzin (2000): 388f.

23 Nachrichtendienstliche Maßnahmen, die zur Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG führen, sind durch sog. G10-Kommissionen, die auf Ebene des Bundes und der Länder bestehen, zu genehmigen. Deren Entscheidung soll das Fehlen einer gerichtlichen Anordnung und/oder Überprüfungsmöglichkeit für den Betroffenen substituieren. Für die Anwerbung einer V-Person, deren Einsatz ggf. ähnlich weitgehend in die Grundrechte der vom Einsatz betroffenen Personen eingreifen kann, ist derzeit keine entsprechende Entscheidung eines Gremiums vonnöten. Über Anwerbung und Einsatz wird ausschließlich behördenintern entschieden. Eine Information an das jeweilige parlamentarische Kontrollorgan erfolgt im Regelfall nicht. Einige Autoren vertreten die Auffassung, dass selbst für von V-Personen erlangte Informationen ein weitgehendes Verbot der Weitergabe an Kontrollgremien bestehe: «Die Übermittlung von Informationen aus ihrer Sphäre an Dritte – also auch an das Parlament – könnte bei den Betroffenen [gemeint: V-Personen] den Eindruck des Missbrauchs [der ihnen zugesicherten] Vertraulichkeit entstehen lassen. Schon dieser Eindruck führte unter Umständen zu einem [...] Zurückziehen der Betroffenen [...]. [...] Damit würden die Nachrichtendienste eines ihrer wichtigsten nachrichtendienstlichen Mittel beraubt [...].» Peitsch/Polzin (2000): 391f.

regelmäßig niemand von der Tätigkeit der Geheimdienste erfährt und entsprechend auch nicht mit Mitteln des Rechts dagegen vorgehen kann, ist hier «die Rechtskontrolle von vornherein eingeschränkt und defizitär».²⁴

Die gleichzeitig enger und weiter als die Rechtskontrolle²⁵ angelegte parlamentarische Kontrolle kann dieses Defizit nicht ausgleichen.²⁶ Ihr käme allenfalls eine «legitimationskompensierende Wirkung»²⁷ zu, vorausgesetzt jedoch, es handelte sich bei ihr nicht um eine Scheinkontrolle mit mangelnder eigener Wirksamkeit. Für die Existenz einer solchen spricht einiges: Den kontrollierenden Parlamentarierinnen und Parlamentariern fehlt es – wie bereits festgestellt – ebenso an ausreichenden Informationen wie an effektiv nutzbaren Kontrollinstrumenten.

Ob parlamentarische Kontrolle überhaupt ansetzen kann, wird auch danach zu bemessen sein, ob alle im Parlament vertretenen Fraktionen an ihr mitwirken können.²⁸ In Sachsen-Anhalt billigt das Verfassungsschutzgesetz nur der größten Oppositionsfraktion einen festen Sitz zu. Die Beteiligung weiterer Fraktionen jenseits der regierungstragenden Fraktion(en) und über die größte Oppositionsfraktion hinaus, bleibt ein Gnadentat der Parlamentsmehrheit.

Sieht man vom noch zu diskutierenden Grundproblem mangelnder Öffentlichkeit des Parlamentarischen Kontrollvorgangs zunächst ab, stellt sich als erstes die Frage, von welchem Informationslevel aus eine parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste stattfindet. Während in vielen Politikfeldern Kontrolle des Parla-

24 Gusy (2008): 38.

25 Parlamentarische/Politische Kontrolle beinhaltet nach Peitsch und Polzin die Rechtskontrolle. Sie geht aber einerseits über sie hinaus, weil sie Bereiche erfasst, die nicht rechtlich bewertet werden können. Sie sei andererseits aber auch enger gefasst, da sie sich auf öffentlichkeitsrelevante Aspekte beschränke. Peitsch/Polzin (2000): 389.

26 Der Sächsische Verfassungsgerichtshof kommt hier zu einer gegenläufigen Einschätzung und stellt in einer Entscheidung aus dem Jahr 1996 fest: «Das Gebot einer effektiven strukturellen Kontrolle geheimdienstlicher Mittel stellt eine Reaktion auf den in diesem Bereich faktisch ausgeschlossenen gerichtlichen Schutz dar und verstärkt den Schutz der Rechte der von diesen Maßnahmen Betroffenen.» SächsVerfGH, Urteil vom 14.05.1996. Im Internet: http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/1994_044_II/1994_044_II.pdf, eingesehen am 10.05.2013. Ähnlich Penner (2000): 103.

27 Gusy (2008): 38.

28 Dass an parlamentarischer Kontrolle grundsätzlich alle im jeweiligen Parlament vertretenen Fraktionen mitwirken können müssen, hält Gusy für mittlerweile konsensual und verweist auf die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Vgl. Gusy (2008): 39. Shirvani hält fest, dass Bundesverfassungsgericht habe einen einzelne Fraktionen potenziell ausschließenden Wahlmodus zwar prinzipiell gebilligt, ein solcher sei aber nicht unumstritten, da eine repräsentative Beteiligung namentlich der Oppositionsfraktionen nicht gewährleistet sei. Vgl. Shirvani (2010): 102. Auch Bull diskutiert dieses Problem und hält zumindest den willkürlichen Ausschluss einer Fraktion für verfassungswidrig. Vgl. Bull 2008: S. 756. Die Problematik einer Wahl der Mitglieder des Kontrollgremiums des Deutschen Bundestages schien zu Beginn der 18. Wahlperiode kurz auf, als Wolfgang Neškovi (DIE LINKE) zunächst die notwendige absolute Mehrheit der Stimmen des Plenums verfehlte und seine Fraktion damit nicht im Kontrollgremium vertreten war. Vgl. dazu im Internet: http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_12/2009_316/01.html, eingesehen am 10.05.2013. Neškovi wurde von seiner Fraktion erneut vorgeschlagen und wenige Monate später durch das Plenum mit absoluter Mehrheit gewählt. Vgl. im Internet: http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_01/2010_010/01.html, eingesehen am 10.05.2013.

ments auch ermöglicht wird, weil Handeln der Exekutive öffentlich stattfindet oder zumindest dessen Ergebnisse öffentlich wirksam werden, ist dies im Bereich der Geheimdienste regelmäßig anders. Die Kontrollierenden sind hier «zur Ausübung ihrer Aufgaben ganz wesentlich auf die Information derjenigen angewiesen, welche sie zu überwachen haben.»²⁹ Schwachpunkt der parlamentarischen Kontrolle ist entsprechend «ihre strukturelle Abhängigkeit von der Mitwirkung der Regierung».³⁰ Um Kontrolle also überhaupt realisieren zu können, wäre hier zunächst die (beständige, mitlaufende³¹ und vor allem ungefragte) wahrheitsgemäße und vollständige Information des zu Kontrollierenden in Form von Berichten an das jeweilige Kontrollorgan notwendig.³² Erst wenn sich aus diesen Berichten Anknüpfungspunkte oder Widersprüche ergeben, ließen sich Sachverhalte dann unter Beiziehung von Akten, Einvernahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörden oder mit Informationen von Dritten ggf. weitergehend beleuchten. Ersthinweise auf Probleme aus dem Innern der Behörde sind im Regelfall nicht zu erwarten, da es – zumindest in Sachsen-Anhalt – Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörde nicht gestattet ist, sich rechtsfolgenfrei unmittelbar an die Kontrollkommission zu wenden.

In Folge des nicht auszugleichenden Informationsgefälles zwischen Exekutive und Legislative werden Informationen über Versäumnisse von Geheimdiensten und Skandale ihre Arbeit betreffend häufig nicht zuerst im Kontrollgremium angesprochen. Stattdessen erfahren die Mitglieder des jeweiligen Organs zunächst aus den Medien über entsprechende Vorwürfe.³³ Parlamentarische Kontrolle kann so allenfalls noch als Nachvollzug investigativer journalistischer Arbeit stattfinden und bestätigt oder widerlegt im besten Fall noch im Geheimen, was Journalistinnen und Journalisten bereits veröffentlichten.

Das effektive Kontrolle erschwerende Informationsgefälle zwischen Parlament und Regierung ist auch Folge der mangelnden Ressourcenausstattung der parlamentarischen Kontrollorgane. So verfügt die Parlamentarische Kontrollkommission in Sachsen-Anhalt seit der jüngsten Änderung des Verfassungsschutzgesetzes zwar formal über eine Geschäftsstelle bei der Landtagsverwaltung, die kann jedoch ausschließlich die organisatorische Vorbereitung der Sitzungen und deren Protokollierung ermöglichen. Weitergehende Serviceleistungen für Mitglieder der Kontrollkommission, die insbesondere das häufig notwendige umfangreiche Aktenstudium betreffen, erfolgen nicht. Die Parlamentarische Kontrollkommission des 6. Landtags von Sachsen-Anhalt hat sich zumindest im Einzelfall die Möglichkeit eröffnet, Sachverständige, insbesondere Bedienstete von Bundes- und Landesbehörden,

29 Gusy (2008): 39.

30 Baier (2009): 118.

31 Ob die Kontrolle nicht abgeschlossener Vorgänge zu den Aufgaben des Parlaments zählt, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht setzt grundsätzlich auf eine nachgängige Kontrolle, nach herrschender Meinung ist parlamentarische Kontrolle heute insbesondere auch die mitlaufende Kontrolle von noch nicht abgeschlossenen Vorgängen, soweit dabei nicht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt ist. Hierzu Peitsch/Polzin (2000): 389.

32 Für das Land Sachsen-Anhalt ist hier geregelt, dass die Landesregierung der Parlamentarischen Kontrollkommission «umfassend über die allgemeine Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde und über Vorgänge von besonderer Bedeutung» berichtet. Vgl. § 27 Abs. 1 VerfSchG LSA.

33 Shirvani (2010): 100, ebenso Bull (2008): 752 und Gusy (2008): 39.

sowie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages zu ihren Sitzungen hinzuziehen.³⁴ Mit Blick auf die Klärung von strittigen rechtlichen Sachverhalten zwischen der Exekutive und der Legislative hat sich in dieser Legislatur insbesondere die Expertise des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes als zielführend im Sinne der Wahrnehmung verbrieft Rechte des Parlaments gegenüber der Landesregierung erwiesen.

Trotz der nunmehr gefundenen Möglichkeit, ad hoc und im Einzelfall Sachverständige hinzuziehen zu können, die im Übrigen an einen Mehrheitsbeschluss im Gremium gebunden und damit der parlamentarischen Opposition als Mittel ggf. entzogen ist, fehlt es den Mitgliedern der Kontrollkommission regelmäßig an personellen Ressourcen, um der in Gestalt der Verfassungsschutzbehörde auftretenden Landesregierung Kontrolle auf Augenhöhe angedeihen zu lassen. Anders als in den sonstigen Ausschüssen des Parlaments dürfen (ggf. sicherheitsüberprüfte) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten oder der Fraktionen nicht zur Vorbereitung oder gar zu den Sitzungen selbst hinzugezogen werden.³⁵ Auch eine Absprache mit dem jeweilig stellvertretenden Mitglied der Kontrollkommission ist nicht vorgesehen. Eine Information über konkrete Vorgänge, die Gegenstand der Berichterstattung oder Behandlung in der Kommission waren, verstieße gegen die geltenden Geheimhaltungsbestimmungen. Selbst über politisch brisanteste Vorgänge darf das Mitglied der Kommission weder seine Stellvertretung noch die Fraktionsspitze informieren oder sich mit ihnen beraten.

Während im Verfassungsschutzverbund die Behörden des Bundes und der Länder zumindest auf dem Papier einen intensiven Austausch pflegen, sind die Mitglieder der jeweiligen parlamentarischen Kontrollorgane strikt an ihren jeweiligen Kontrollbereich gebunden. Auch ein Austausch mit Mitgliedern anderer parlamentarischer Kontrollgremien, und sei es aufgrund evidenter Schnittstellen, wie sie beispielsweise im Kontext der geheimdienstlichen Operationen rund um das Netzwerk des NSU auftraten,³⁶ ist weder vorgesehen, noch wäre sie legal möglich.

Zentrales Problem der parlamentarischen Kontrollgremien bleibt jedoch das Fehlen einer im Sinne insbesondere der Opposition nutzbar zu machenden (kritischen) Öffentlichkeit. Die dauerhaft aus den Gremien ausgesperrte Öffentlichkeit ist dabei fehlende Funktionsvoraussetzung und mangelndes Instrument parla-

³⁴ § 2 Abs. 4 der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Kontrollkommission. Veröffentlicht in Drs. 6/886 des Landtags von Sachsen-Anhalt. Auf die besonderen Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach § 28 VerfSchG LSA wird hier nicht eingegangen.

³⁵ Für das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages bestehen hier explizit andere Ausgangsbedingungen. Nach § 11 PKGrG haben die Mitglieder des Kontrollgremiums das Recht, zur Unterstützung ihrer Arbeit (sicherheitsüberprüfte) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihrer Fraktion nach Anhörung der Bundesregierung mit Zustimmung des Kontrollgremiums zu benennen. Die im Gremium behandelten Vorgänge können die Abgeordneten auch mit diesen erörtern.

³⁶ Beispielhaft sei hier die «Operation Rennsteig» genannt. Diese begann im Jahr 1996 und galt dem Erlangen von Erkenntnissen aus und über den Thüringer Heimatschutz (THS), aus dem das Terrornetzwerk des NSU hervorging. Mindestens acht, vermutlich neun Spitzel wurden im Rahmen der Operation vom Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Militärischen Abschirmdienst und dem Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz im Umfeld des THS angeworben und zum Teil über Jahre geführt.: Vgl. Bewarder/Müller (2012) und Förster (2013).

mentarischer Kontrolle zugleich.³⁷ Während die regierungstragenden Fraktionen ggf. noch informell agieren können und Interventionen über die Hausspitze des zuständigen Ministeriums helfen mögen, kritikwürdige Zustände abzustellen, sind die Oppositionsabgeordneten im Kontrollgremium bei Strafe des Geheimnisverrats ihrer wichtigsten Druck- und Sanktionsmittels – der Herstellung von Öffentlichkeit und der Aktivierung des Plenums –³⁸ grundsätzlich beraubt. Weil die Gremien – anders als Parlamentsausschüsse – im Regelfall auch keine Beschlüsse fassen, «kommt Nachrichtendienstkontrolle» durch sie in den Ruch «einer gewissen Folgenlosigkeit – und damit Erfolglosigkeit».³⁹

Wie entscheidend die Herstellung von Öffentlichkeit sein kann, zeigt in Sachsen-Anhalt der Fall «Corelli», des nach Medienberichten 18 Jahre als V-Mann des Bundesamtes für Verfassungsschutz arbeitenden Neonazis Thomas R.⁴⁰ R. war vor 1998 unter anderem Kontaktperson für Uwe Mundlos⁴¹ und tauchte auf mindestens einer der sogenannten Garagenlisten⁴² über ein Postfach in Halle und eine Telefonnummer als Ansprechpartner auf. Die Geschichte von Thomas R. spielte über viele Jahre in Sachsen-Anhalt – und genau deshalb war und ist es Aufgabe des Parlaments, dessen Rolle und die der sachsen-anhaltischen Behörden zu durchleuchten. Der Kontrollprozess gestaltete sich jedoch über Monate schleppend.⁴³ Erst die Anwendung des, mittlerweile wieder abgeschafften, parlamentarischen Instruments der Regierungsbefragung sowie die Thematisierung und Bestätigung der Verweigerungshaltung der Landesregierung dort,⁴⁴ brachte das Thema in den öffentlichen Raum und führte abschließend zu einem höheren Maß an Transparenz und der Möglichkeit für die zuständigen parlamentarischen Gremien, tatsächliche Sachaufklärung zu leisten und parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen.

Auch die Parlamentarische Kontrollkommission in Sachsen-Anhalt kennt jedoch Ausnahmen zur absoluten Geheimhaltung. Aktuelle Vorgänge dürfen öffentlich bewertet werden, wenn eine Zweidrittelmehrheit (entspricht vier von fünf Abgeordneten) ihre vorherige Zustimmung erteilt (§ 26 Abs. 1 VerfSchG LSA). Ein solcher Beschluss darf als absolute Ausnahme gelten. Soweit die Kommission sich mit Mehrheit ihrer Mitglieder öffentlich äußert, ist – anders als im entsprechenden Gesetz auf Bundesebene (§ 10 Abs. 2 PKGrG) – ein Minderheitenvotum nicht expressis verbis vorgesehen, die entsprechende Vorschrift des Verfassungsschutzgesetzes lässt dieses jedoch zu und hat inzwischen zu einer veränderten parlamentarischen Praxis geführt.⁴⁵

37 Gusy (2008): 38.

38 Beier (2009): 124ff.

39 Gusy (2008): 39.

40 Anonymus (2013).

41 Schmidt (2013).

42 Erb (2012).

43 Im Internet: <http://sebastian-striegel.de/?p=1260>, eingesehen am 10.05.2013.

44 Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll, 6/39, S. 3184-3187.

45 Vgl. beispielhaft die Pressemitteilung der Parlamentarischen Kontrollkommission vom 12.09.2012 zum Auffinden einer bislang unbekannteren Akte über Uwe Mundlos beim sachsen-anhaltischen Verfassungsschutz: [http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=82&tx_exozetnews_news\[id\]=5653&tx_exozetnews_news\[year\]=2012&tx_exozetnews_news\[month\]=9&cHash=c2860b9b54](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=82&tx_exozetnews_news[id]=5653&tx_exozetnews_news[year]=2012&tx_exozetnews_news[month]=9&cHash=c2860b9b54), eingesehen am 10.05.2013.

Perspektiven Parlamentarischer Kontrolle der Geheimdienste

Das Postulat, parlamentarische Kontrollgremien seien «blind und machtlos», ist ebenso oft bezweifelt, wie behauptet worden. Eine Beurteilung scheint maßgeblich auch vom eigenen Standpunkt abzuhängen.

Der Verfassungsschutz nimmt für sich in Anspruch, so gut kontrolliert zu werden, wie «kaum eine andere Behörde.»⁴⁶ Dies mag aus Sicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Dienste gelten, die sich schon jetzt einer zu starken Beobachtung durch eine Öffentlichkeit und das Parlament ausgesetzt fühlen. Aus Sicht eines Parlamentariers wirkt eine solche Sichtweise überzogen und wird in der alltäglichen Praxis parlamentarischer Kontrolle nicht erreicht: Parlamentarische Kontrolle eines Geheimdienstes gleicht dem Stochern im Nebel ohne die Hilfe von Echolot und Radar. Informationen gibt es im Regelfall von außen. Und stößt man auf ein Hindernis, so ist einem das Betätigen des Nebelhorns ebenso verboten, wie das Setzen einer Warnbake.

Auch der im Jahr 2012 in den Landtag von Sachsen-Anhalt eingebrachte Gesetzesentwurf meiner Fraktion⁴⁷ zur Novellierung des Verfassungsschutzgesetzes vermag die grundlegenden Dilemmata parlamentarischer Kontrolle von Geheimdiensten nicht aufzulösen. Er versucht aber, den parlamentarischen Instrumentenkasten zumindest aufzufüllen, indem er insbesondere die Regelungen des Kontrollgremiumsgesetzes der Bundesebene im Land zur Anwendung bringt und damit die Ressourcenausstattung der Kontrollkommission und ihrer Mitglieder, zum Beispiel durch die mögliche Hinzuziehung sicherheitsüberprüfter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, verbessert. Auch soll der Informationsfluss aus der Behörde an die Kontrollkommission erleichtert werden, indem Whistleblowing von Angehörigen der Verfassungsschutzbehörde straffrei und ohne disziplinarische Folgen passieren darf. Zudem soll – analog zu anderen Ausschüssen des Parlaments – eine abgestufte Geheimhaltung von Sitzungen der Kontrollkommission ermöglicht werden.

Die betreffenden Vorschriften sind – mit Ausnahme einer Ermächtigung der Kontrollkommission im Einzelfall, um den Abbruch einer nachrichtendienstlichen Maßnahme durch die Landesregierung zu verlangen – weder neu noch beispiellos. Sie stellen eine Zusammenschau verbesserter Instrumente parlamentarischer Kontrolle aus den einschlägigen Landes- und Bundesgesetzen dar. Zu ihrer Stärkung wäre es zudem denkbar, auch die Position eines/einer ständigen Geheimdienstbeauftragten zu schaffen, der/die vom jeweiligen Parlament gewählt, unabhängig und in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kontrollgremium eine fortlaufende Kontrolle des jeweiligen Geheimdienstes sichert. Bislang ist auf Bundesebene lediglich im Einzelfall und mit Zweidrittelmehrheit des Kontrollgremiums die Beauftragung eines Sachverständigen möglich (§ 7 Abs. 1 PKGrG).

Bereits die vor dem Jahr 2009 bestehende Regelungen zum Parlamentarischen Kontrollgremium auf Bundesebene sind von Vertreterinnen und Vertretern der

⁴⁶ Vgl. im Internet: <http://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/aufsicht-und-kontrolle>, eingesehen am 10.05.2013.

⁴⁷ Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt, Drs. 6/1569 des Landtags von Sachsen-Anhalt.

Verwaltung⁴⁸ als die Selbständigkeit der Exekutive nivellierend⁴⁹ geziehen worden. Eine Juristin des Verfassungsschutzes verwarf sie als in Richtung einer «Totalkontrolle» der Dienste gehend.⁵⁰ Gleichwohl hat der Bundesgesetzgeber 2009 Instrumente zur Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle in Kraft gesetzt, wie sie nunmehr auch im bündnisgrünen Gesetzentwurf im Landtag von Sachsen-Anhalt zu finden sind, der aber inzwischen von den Koalitionsfraktionen aus CDU und SPD abgelehnt wurde.

Die durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich gefestigte Position, die Kontrolle der Regierung sei Sache des gesamten Parlaments und die Rechte (hier des Bundestages) blieben durch die Kontrollfunktion des parlamentarischen Kontrollgremiums unberührt, setzt den Rahmen.⁵¹ Ob sie perspektivisch zu einer Schwächung oder gar Abschaffung parlamentarischer Kontrollgremien in den Ländern und deren Ersatz durch zum Beispiel die Innenausschüsse führt, kann hier aber dahin gestellt bleiben. Wenn zwischen der Reichweite des parlamentarischen Informationsrechts und der angebotenen Vertraulichkeitsgewähr im Bereich der parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutz ebenso ein Zusammenhang bestehen sollte, wie etwa beim Bundesnachrichtendienst,⁵² können Innenausschüsse in Sitzungen, die als vertraulich eingestuft werden, prinzipiell die gleichen Tatbestände erfragen, wie Mitglieder der parlamentarischen Kontrollgremien.

Auch ein gut ausgestattetes und mit umfassenden Informationsrechten versehenes Kontrollgremium oder ein an seine Stelle tretender und in vertraulicher Sitzung tagender Innenausschuss vermag den Grundwiderspruch zwischen geheimdienstlicher Arbeit des Verfassungsschutzes und über das Parlament vermittelter öffentlicher Kontrolle nicht aufzulösen. Ein «transparenter Geheimdienst» könnte seine Aufgaben in der Tat nicht erfüllen.⁵³ Ohne deutlich mehr Transparenz wird der Verfassungsschutz aber auch zukünftig nicht ausreichend zu kontrollieren sein.

Bleibt also nur, über Alternativen zum Schutz von Demokratie, Menschenrechten und Verfassung nachzudenken und diese politisch umzusetzen;⁵⁴ jenseits einer aus dem Kalten Krieg überkommenen Geheimdienstinstitution Verfassungsschutz mit einer mehr als zweifelhaften «Erfolgsgeschichte». Bis zur Abschaffung der Inlandsgeheimdienste gilt es, die Instrumentarien parlamentarischer Kontrolle zu schärfen und ihre Effizienz zu steigern, auch wenn ihre Wirksamkeit beschränkt bleiben muss. Denn: Nur zu hoffen, dass parlamentarische Kontrolle irgendwie Wirkung zeigt,⁵⁵ scheint angesichts des eklatanten Versagens des Systems zu wenig: «Die Geschichte des Verfassungsschutzes in Deutschland ist in nicht unwesentlichen

48 Peitsch/Polzin (2000).

49 Shirvani (2010): 100.

50 Droste (2007): 627.

51 BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 01.07.2009, Absatz-Nr. 126. Im Internet: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090701_2bve000506.html, eingesehen am 10.05.2013.

52 Christopheit/Wolff (2010): 80 und BVerfG, 2 BvE 3/07 vom 17.06.2009, Absatz-Nr. 126-130. Im Internet: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090617_2bve000307.html, eingesehen am 10.05.2013.

53 Bull (2008): 751.

54 Leggewie/Meier (2012).

55 Bull (2008): 759.

Teilen eine Skandalgeschichte. Der Schaden, den der Verfassungsschutz angerichtet hat, war wohlmöglich viel größer als der Nutzen, den er brachte.»⁵⁶ Parlamentarische Kontrolle hat daran wenig ändern können. Ihre Erfolgsbilanz ist insgesamt desillusionierend.

56 Prantl (2012): VI.

Literatur

- Anonymus (2013): V-Mann Thomas R. Verfassungsschutz zahlte 180.000 Euro steuerfrei an Nazi-V-Mann. In: Bild am Sonntag vom 24.02.2013. Im Internet unter: <http://www.bild.de/news/inland/verfassungsschutz/verfassungsschutz-zahlte-180000-eurosteuerfrei-29246362.bild.html>.
- Beier, Maximilian (2009): Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, Hamburg.
- Bewarder, Manuel/Müller, Uwe (2012): Operation «Rennsteig». Die Akten im Reißwolf des Verfassungsschutzes. In: Die Welt vom 29.06.2012. Im Internet unter: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article107290424/Die-Akten-im-Reißwolf-des-Verfassungsschutzes.html>.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2013): Bundestagswahlprogramm 2013, Kapitel BürgerInnenrechte stärken (Vorläufiger Beschluss), o.O. Im Internet unter: http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BDK_2013/Beschluesse/N_Buergerrechte_staerken.pdf.
- Bull, Hans-Peter (2008): Sind Nachrichtendienste unkontrollierbar? Zu der Diskussion über die parlamentarische Kontrolle des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel am Beispiel Sachsen. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 18, September, S. 751-759.
- Busch, Heiner (2012): Unfall NSU? Falsche Interpretationen und übliche Lösungen. In: Bürgerrechte und Polizei/CILIP, Nr. 1-2/2012, S. 4-12.
- Christopeit, Vera/Wolff, Heinrich Amadeus (2010): Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, 25. Jahrgang, Heft 1, S. 77-96.
- DIE LINKE (2013): Leitantrag des Parteivorstands zum Wahlprogramm Bundestagswahl 2013, o.O.. Im Internet unter: <http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/Leitantrag-Wahlprogramm.pdf>
- Droste, Bernadette (2007): Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, Stuttgart.
- Erb, Sebastian (2012): Nazi mit Kontakt zum Verfassungsschutz. V-Mann «Corelli» und der NSU. In: Die Tageszeitung vom 19.09.2012. Im Internet unter: <http://www.taz.de/Nazi-mit-Kontakt-zum-Verfassungsschutz/!101988/>.
- Förster, Andreas (2013): NSU-Terror. Mindestens 24 Spitzel im NSU-Umfeld: In: Berliner Zeitung vom 03.04.2013. Im Internet unter: <http://www.berliner-zeitung.de/neonazi-terror/nsu-terror-mindestens-24-spitzel-im-nsu-umfeld,11151296,22262670.html>.
- Gusy, Christoph (2008): Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2/2008, S. 36-40.
- Gusy, Christoph (2011): Grundrechte und Verfassungsschutz, Wiesbaden.
- Leggewie, Claus/Meier, Horst (2012): Nach dem Verfassungsschutz. Plädoyer für eine neue Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik, Berlin.
- Peitsch, Dietmar/Polzin, Christina (2000): Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 4, S. 387-393.
- Penner, Willfried (2000): Lassen sich Nachrichtendienste durch das Parlament kontrollieren? In: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), Bundesamt für Verfassungsschutz. 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln u.a., S. 101-117.
- Prantl, Heribert (2012): Wer schützt die Verfassung vor dem Verfassungsschutz?. In: Süddeutsche Zeitung vom 07./08.01.2012, Wochenende, V1.
- Schmidt, Wolf (2013): V-Mann «Corelli». NSU-Ermittler belogen. In: Die Tageszeitung vom 08.04.2013. Im Internet unter: <http://www.taz.de/!114194/>.
- Shirvani, Foroud (2010): Reform der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. Die Novellen zum Grundgesetz und zum Kontrollgremiumsgesetz. In: VBIBW. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, Heft 3, S. 99-104.

Wittmoser, Udo (2012): Die Landesämter für Verfassungsschutz. Geschichte, Struktur, Aufgaben, Neuorganisations- und Reformbedarf, Föderalismus und Zusammenarbeit im Verfassungsschutz sowie Analyse der Aufgaben und Rechte in Bund und Ländern bei der parlamentarischen Kontrolle der Verfassungsschutzbehörden, Hamburg.

Internetquellen

http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_12/2009_316/01.html, eingesehen am 10.05.2013.

http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_01/2010_010/01.html, eingesehen am 10.05.2013.

[http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=82&tx_exozetnews_news\[id\]=5653&tx_exozetnews_news\[year\]=2012&tx_exozetnews_news\[month\]=9&cHash=c2860b9b54](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=82&tx_exozetnews_news[id]=5653&tx_exozetnews_news[year]=2012&tx_exozetnews_news[month]=9&cHash=c2860b9b54), eingesehen am 10.05.2013.

<http://www.ruediger-erben.de/index.php?nr=2868&menu=1>, eingesehen am 10.05.2013.

<http://www.sebastian-striegel.de/?p=1260>, eingesehen am 10.05.2013.

<http://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/aufsicht-und-kontrolle>, eingesehen am 10.05.2013.

Parlamentaria

Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 6/886. Geschäftsordnung der Parlamentarischen Kontrollkommission.

Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs 6/1569. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt,

Landtag von Sachsen-Anhalt, Plenarprotokoll, 6/39.

Gerichtsentscheidungen

BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 01.07.2009. Im Internet: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090701_2bve000506.html, eingesehen am 10.05.2013.

BVerfG, 2 BvE 3/07 vom 17.06.2009. Im Internet: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090617_2bve000307.html, eingesehen am 10.05.2013.

SächsVerfGH, Urteil vom 14.05.1996. Im Internet: http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/1994_044_II/1994_044_II.pdf, eingesehen am 10.05.2013.